

基层财政 农民增收关联研究

JICENG CAIZHENG YU
NONGMIN ZENGSHOU GUANLIAN YANJIU

姚林香 李安泽 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

基层财政与农民 增收关联研究

姚林香 李安泽 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层财政与农民增收关联研究/姚林香、李安泽等著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8368 - 0

I. 基… II. ①姚… ②李… III. 财政政策 - 关系 - 农民 -
收入分配 - 研究 - 中国 IV. F812.0 F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 115309 号

责任编辑: 刘新颖

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

基层财政与农民增收关联研究

姚林香 李安泽 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.5 印张 220000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8368 - 0 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书是国家自然科学基金项目《基层财政与农民增收关联研究》的研究成果（项目批准号：70473033）

由国家自然科学基金资助出版

内 容 摘 要

农业经济发展落后、农村社会发展迟滞、农民收入增长缓慢的“三农”问题是当前我国最大的经济、社会、政治问题。近年来，中共中央国务院连续下发了有关“农民增收”、“农业发展”和“农村建设”的涉农“一号文件”，把解决“三农”问题作为党和政府工作的重中之重。而农民增收又是农业和农村经济发展的根本出发点，是“三农”问题的核心。增加农民收入对于正确处理地方政府和农民的关系，维护农村社会安定乃至全国社会稳定，促进农村经济发展和国民经济的持续稳定健康发展具有重要的意义。我国正处在从计划经济向市场经济转型时期，理论分析和实践经验均表明，转型时期的政府比市场机制较完善的政府承担着更多的责任。财政政策是政府发挥作用的重要方式和手段，有其不可替代的功能，在促进农民增收过程中担负着重要使命。

基于这样的认识，本书以农村公共品供给理论为基础，从我国基层财政和农民收入的现状分析入手，论证了基层财政与农民增收的关联性，在此基础上，借鉴国外经验，从基层财政的角度来探索增加农民收入的有效途径，提出了促进农民增收的基层财政政策及相应的政策支持体系。

具体来说，本书的研究内容分为以下七部分：

第一部分，公平与效率：“三农”与农民增收的经济学本质解析。本部分阐述了我国“三农”的实质是我国特殊国情所强化的二元经济结构问题，“三农”问题的核心是农民增收，解决了农民增收问题，就相继解决了农业和农村问题。从公平的角度来分析，农民与其他市场参与主体在参与市场起点处于不公平的地位，而在经济活动过程中规则的不公平以及初次分配的不公平进一步损害了农民的利益，旨在实现社会公平的再分配也因制度的不完善加剧了这种不公平的状况，使得农业、农村、农民的弱势地位没有改善反而进一步强化。从效率的角度来分析，由于生产和交换的帕累托最优条件未能得到满足，使得整体经济效率低下，导致农业发展困难、农村发展落后、农民收入低下并进入一个恶性循环。

第二部分，政府与市场：基层政权与财政职能定位。本部分阐述了市场经济条件下公共品理论、我国农村公共品的需求与供给，指出在促进农民增收中政府应发挥支持、保护、协调和引导作用，各级政府在公共财政的框架下应科学界定各自的职能，合理划分事权、财权，并在农村经济发展和农民收入增长中发挥各自的职能作用。

第三部分，历史与现实：基层财政与农民收入考察。本部分分析了我国基层财政的困境与成因，认为我国基层财政之所以日渐困顿、问题丛生，主要是由以下原因造成：经济运行质量水平低，基层财力增长原动力不足；财政体制不合理，基层财权与事权不统一；财政转移支付路径不科学，财政公共服务化程度较低；收支矛盾日益凸显，基层财政风险过大；基层行政成本过高，使基层财政成为“吃饭财政”。进而分析了我国农民收入的现状，并从经济质量和效益、支农政策、市场环境、体制和人口质量等方面探析了农民增收的梗阻。

第四部分，收入与支出：基层财政与农民增收关联实证分析。本部分以宁波、长沙和西安三地所属区县为样本，采用1997~2006年的农业“五税”收入和涉农支出占地方财政收入和支出的比重来

分析基层财政与农业发展、农民增收的趋势关系，并对其进行评述。分析结果表明：增加农业科研、农村教育和农业灌溉投资可以显著增加农民收入，增加农民经营的土地面积和经营费用支出以及农产品价格的上升都有利于增加农民收入。而从当前我国农村的现实来看，政府增加在基层财政涉农支出方面的投资是提高农民收入的最佳选择。

第五部分，政治与经济：深化农村改革的路径选择。推进农村经济快速发展，建立农民收入增长的长效机制，必须深化农村政治与经济改革。一方面要推进农村基层政权改革，巩固和发展村民自治制度。建议合并乡镇，精简机构；适当地减少政府行政级次，规范财权划分。另一方面，要深化农村经济改革，加快农村“三化”建设。建议增强农产品竞争力，走市场化道路；提高农业组织化程度，走产业化道路；加快农村剩余劳动力转移，走城镇化道路。

第六部分，比较与借鉴：国外解决农村问题的做法及启示。本部分考察了美国、日本、韩国等国家促进农村发展、增加农民收入的典型做法，并总结了一些有价值的成功经验：长远规划与分步实施相结合；政府主导与农民主体相结合；发展产业与环境保护相结合；科技进步与精神提升相结合；加强保障与增加收入相结合。

第七部分，政策与建议：基层财政促进农民增收的若干思考。在上述理论阐述和现实分析的基础上，借鉴国外经验，本部分提出了促进农民增收的基层财政政策及相应的政策支持体系。主要内容包括：完善分税制财政体制，化解公共分配城乡二元结构；深化农村税费改革，逐步实施统一城乡税制；增加农村公共品供给，营造农民增收的外部环境；调整财政支出结构，规范各种财政补贴行为；整合政府支农财力资源，探索增加农业支出的新机制；建立社会保障等相应的政策支持体系。

关键词：农民增收；基层财政；公共品供给；财政政策

目 录

第一章 公平与效率：“三农”与农民增收的经济学本质解析	1
第一节 “三农”问题的实质与核心	1
第二节 从公平角度解析“三农”问题	9
第三节 从效率角度解析“三农”问题	26
第二章 政府与市场：基层政权与财政职能定位	41
第一节 市场经济条件下农村公共品理论及供求关系	41
第二节 促进农民增收的政府作用及其边界	55
第三节 各级财政支农的职能定位	60
第三章 历史与现实：基层财政与农民收入考察	68
第一节 我国基层财政的历史考察与现实困境	68
第二节 我国农民收入的历史考察与现实增收梗阻	88
第四章 收入与支出：基层财政与农民增收关联实证分析	110
第一节 样本地区基层财政涉农收支实证分析	110
第二节 样本地区农民收支与构成实证分析	114
第三节 样本地区基层财政与农民增收关联分析 ——农民收入函数的视角	121
第四节 基层财政与农民增收关联分析 ——基层财政涉农支出的视角	129

第五章 政治与经济：深化农村改革的途径选择	136
第一节 政治改革：农村基层政权建设	136
第二节 经济改革：产业化、市场化与城镇化	143
第六章 比较与借鉴：国外解决农村问题的做法及启示	152
第一节 美国的农村建设	152
第二节 日本的新农村建设	163
第三节 韩国的新村运动	172
第四节 国外解决农村问题的启示	181
第七章 政策与建议：基层财政促进农民增收的若干思考	186
第一节 政策主线：加快社会主义新农村建设	186
第二节 政策方针：多予、少取、放活	190
第三节 我国农民增收模式的选择	193
第四节 促进农民增收的基层财政政策选择	198
第五节 相应的政策支持体系	205
主要参考文献	222
后记	229

第一章

公平与效率：“三农”与农民 增收的经济学本质解析

党的十六届五中全会提出了“十一五”时期经济社会发展的主要目标，其中特别强调了普遍提高城乡居民收入水平和生活质量，建立社会主义新农村的目标和任务。这是落实科学发展观、构建和谐社会的要求。也就是说，解决“三农”问题是国家“十一五”规划的重要内容，是党和政府工作的一个重要议题。本章从公平与效率的角度来探讨“三农”问题的实质，阐述农民增收的核心问题。

第一节 “三农”问题的实质与核心

“三农”问题即农业、农村、农民问题，农业是一个行业或产业概念，农村是一个地域或行政概念，农民是一个身份或职业概念。三者虽表现形式不同，却互为包含，是对同一问题从不同角度进行的概括，本质上是同一的。《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中指出，农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权。因此，深入分析“三农”问题，逐步解决“三农”问

题，是当前我国现代化进程中的首要任务。

一、“三农”问题的实质

我国“三农”问题的实质是我国特殊国情所强化的二元经济结构问题。二元经济结构是发展中国家不可逾越的阶段，而由于我国特殊的国情，二元经济结构显得更为“顽固”，从而导致具有中国特色的“三农”问题出现。关于二元经济结构的研究，美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者阿瑟·刘易斯（William Arthur Lewis）的二元经济模型最完备详细。故而，要准确把握“三农”问题的实质，应理解其二元经济模型。

（一）阿瑟·刘易斯的二元经济模型

阿瑟·刘易斯提出的二元经济模型被认为是研究发展中国家经济的普遍理论。刘易斯指出，发展中国家在工业化的过程中形成了二元经济结构，即一方面存在传统的农业部门，另一方面存在现代的工业部门。二元经济结构不仅表现为传统农业和现代工业的并存，还表现在劳动就业与原始手工并存、闭塞的农村与日益膨胀的城市并存及发展中国家地区经济发展的不平衡。总之，二元经济结构既包括工业与农业的对立，也包括城市与农村的对立。^①

刘易斯认为，传统农业中存在着无限的劳动供给，即存在农村剩余劳动力。由于农业部门劳动的边际生产率为零或负数，因而农业部门的劳动人数减少后，产量并不会降低。在城市工业中，现代工业部门工人的工资比乡村传统部门高，剩余劳动力受工资水平影响，自然会由农业部门向工业部门流动。传统部门中较多的剩余劳动力在不提高现代部门工人的工资、不损失传统部门产出的条件下，为现代经济部门所吸收。只有当农业部门的剩余劳动力已全部

^① 张树安：《全面建设小康社会中的“三农”问题解析》，载《经济问题探索》，2004年第10期。

由工业部门吸收之后，农业部门的工资水平才能提高，农业中生产者的经济地位才能有所改善。此时工农业得到均衡发展，农业部门将被迫资本主义化和现代化，二元经济结构即转化为单一资本主义经济。

纵观世界各国经济发展史，在农业社会向工业社会转变的进程中，一般国家都会出现“三农”问题。工业化开始时，国家通过征收农业税、土地税等形式，从农业、农民、农村那里取得原始积累，在城镇办工业，农业、农民、农村是要做出牺牲的。而随着资金、粮食、工业原料的进城，农村劳动力也大量进城，成为工厂的工人，成为城市的市民，所以工业化与城市化是同步发展的，农民是随着工业化而逐渐减少的。当工业化、城市化发展起来有了积累后，就反哺农业，一般是通过提高农产品价格，给农械、化肥等现代生产资料以补贴，提高农民收入，促进农业现代化。待工业化、城市化有了更多的积累之后，就更大规模地支持农村的公共事业和基础设施（水利、道路、通讯）的建设，最后实现城乡一体化。

（二）“三农”问题的实质分析

按照阿瑟·刘易斯的二元经济模型，“三农”问题随着工业化和城市化的同步发展，随着工业反哺农业，城市反哺农村，是可以自然而然地解决的。目前，我国的工业化早已实现，也已经进入工业反哺农业，城市反哺农村的时期，然而我国的“三农”问题却显得突出，农业的现代化、农村的城镇化，农民的市民化进程尤为艰难。因此，我国“三农”问题的实质不在于简单的城乡二元结构，而在于由于我国是在特殊的历史背景下快速推进工业化，长期实行优先发展重工业的战略，实行了严格的城乡分割政策等，强化了这种二元经济结构形态，延缓了转型过程。

在我国，二元经济结构通过政府采取超经济的手段，如户籍制度、福利制度等得以强化。这实质上是一种反城市化的做法，长期忽略和忽视农民的利益要求，在很大程度上抑制了我国劳动力资源

优势的发挥,提高了农业和城市非农产业的成本,削弱了它们的竞争力,导致我国经济远离生产可能性边界,延缓了农村经济社会乃至整个经济社会的进步与发展。

我国特有的二元经济结构主要从以下三个方面造成我国现有的“三农”问题:

1. 二元户籍制度。首先,这种城乡分割的二元户籍制度在政治上和身份上给农民造成了歧视,农民享受不到平等的国民待遇,他们尽到公民义务的同时却没有享受到应有的公民权利,以此逐渐成了与城镇居民不同社会身份的弱势群体。其次,这种城乡分割的二元户籍制度把农民局限在狭小的土地上生活,严重抑制了农民生产的积极性、主动性、创造性,使农民又回复到了封闭静止的生存状态,并造成农村的愚昧和贫困。最后,这种城乡分割的二元户籍制度阻碍了农村剩余劳动力向城市的流动和转移。资源达到最优配置的重要前提是资源的自由流动,农业剩余劳动力向现代部门的转移是促进国民经济结构转换、生产方式转换及向现代化迈进的关键。二元户籍制度限制了人力资源这种重要的生产要素的合理流动,在延缓了城市发展的同时,也限制了农村的发展。

2. 二元的公共品供给制度。我国城乡分割的公共品供给制度,加剧了城乡社会事业的发展不平衡。长期以来,在水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等公共品的供给和基础设施建设上,我国一直实行的是城乡分割的二元政策,城市公共品由国家提供,农村则主要靠农民自行解决,部分由国家予以补助。由于我国农民人口众多,对转移收入具有摊薄效应,国家补助的作用微乎其微。现阶段乡镇财政负债累累,依靠农民自己解决只会加重农民负担。这种非均衡的城乡公共品供给制度导致了农村公共品供给的严重短缺:农业水利设施老化失修、农村道路破烂不堪、农村义务教育欠缺、农村社会保障体系不发达等。农村公共品的短缺,严重制约了农业的可持续发展,阻碍了农民知识文化水平的提高,延缓了农村城镇化的步伐。

3. “剪刀差”工业化战略。20 世纪 50 年代，为了实施重工业优先发展的赶超型经济发展战略，政府在农村实行人民公社体制和统购统销制度，采取农产品低价、工业品和农用生产资料高价（“剪刀差”）、农业税等手段从农业和农村汲取资金并向城市转移，以便为优先发展重工业提供原始资本积累。其结果是，农村经济系统基础更加薄弱，与城市发展的差距进一步拉大。

从以上分析可以看出，我国“三农”问题的实质就是我国特殊国情下的二元经济结构问题。二元经济结构，使得我国农业生产效率低下，人均土地占有量小，无法实现规模经营，从而无法实现农业的现代化。这种二元经济结构，阻碍了农村剩余劳动力的自由流动，无法实现农民的市民化；导致了农村公共品供给的严重欠缺和农村面貌的落后，无法实现农村的城镇化。因此，现阶段如果不解决二元经济结构问题，“三农”问题的解决就无从谈起。

二、“三农”问题的核心

2003 年 12 月 30 日，中共中央总书记胡锦涛签署了《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》。该《意见》指出，现阶段我们应当清醒地看到，当前农业和农村发展中还存在着许多矛盾和问题，突出的是农民增收困难。全国农民人均纯收入连续多年增长缓慢，粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平，许多纯农户的收入徘徊不前甚至下降，城乡居民收入差距仍在不断扩大。农民收入长期上不去，不仅影响农民生活水平提高，而且影响粮食生产和农产品供给；不仅制约农村经济发展，而且制约整个国民经济增长；不仅关系农村社会进步，而且关系全面建设小康社会目标的实现；不仅是重大的经济问题，而且是重大的政治问题。

从国家发展的大局和战略决策方面来说，党中央一直把农民增收作为“三农”问题的核心。这是因为增加农民收入是构建农村和谐社会的重要保证，是全面建设小康社会的内在要求和必然选择，

是新农村建设的基础。它不仅关系到农村社会、经济、政治的进步,影响社会主义和谐社会能否顺利建立,而且关系到党在几亿农民心目中的地位和形象,关系到党的执政基础和执政地位是否稳固。但从经济学的角度看,之所以说农民增收是“三农”问题的核心,是因为现阶段农民增收缓慢、城乡收入差距不断扩大,影响了农业生产、农民消费和农村经济的发展。面对城市居民收入的快速增长,促进农民增收已刻不容缓。

(一) 农民收入增加缓慢造成农业投资不足

与城市居民不同的是,农户具有生产和消费的双重功能。他们既是一个投资主体,又是一个消费主体,其投资需求和消费需求都受制于农民收入。根据“哈罗德—多马”经济增长模型(Harrod-Domar model):在一定的边际资本产出比(它在经济发展的一定阶段是一个较稳定的常量)条件下,要达到一定的经济增长率,需要有多高的储蓄(投资)率。农民是农业生产经营投入的主体,农民的收入不仅要用于生活消费,还要用于生产积累,用于扩大再生产。农民发展生产、增加投入的目的已不是单纯地追求农副产品产量的增加,而是追求资金投入收益的增加,追求自己收入水平的提高。但是,目前我国农业的比较效益在不断下降,这势必会影响农民对农业的投入,影响农民收入的持续增加,收入增长缓慢又进一步影响投入,如此循环下去就会影响到农业生产,从根本上削弱农业基础,影响农村经济的增长。

目前,我国农业存在的主要问题是农业投入不足,规模小,优质品种少,基础不牢,农业已成弱势产业。这些问题都跟低水平的农民收入有着千丝万缕的联系。在农村,大多数农户依然过着靠天吃饭的生活,机械化水平低,年复一年地进行传统农作物的种植。这种传统的农业耕作模式本身就提高不了农民的收入。尤其在农村金融体系不健全的情况下,农民收入水平低,就无法对农业进行长效、大规模投资。加上贫穷使得他们无法承担自然灾害和任何

技术创新带来的风险，他们宁可多投入劳力，种植传统作物只满足生存需要，也不愿投资于优质品种，走集约经营的道路，即使这有可能使他们获得收入的增长。长此以往，低水平的农民收入不仅影响农民从事农业生产的投资能力，而且影响到对农业投资的积极性，甚至使稀缺的耕地资源撂荒浪费，农业的现代化难以实现，农业持续发展面临潜在的威胁。

只有增加收入，农民才有能力顾及农业投资，改变传统农业的耕作模式规模经营，提高农产品的质量和品质，实现农业的机械化和现代化。农业生产效率的提高，又有助于农民收入的增长。农民收入增加，又可以进行下一轮大规模的投资，从而形成一种良性循环。

（二）农民增收缓慢决定了农民购买力低下、消费需求不足

凯恩斯（John Maynard Keynes）认为，在收入达到一定水平之前，随着收入的增加，人们的消费也会增加。也就是说，收入决定消费。农民收入水平低、增收缓慢，造成了目前我国农村市场消费偏冷，农村消费品零售总额占全国的比重不断下降。我国面临着国内工业品供大于求而占 2/3 人口的农民购买力低下、消费需求不足的矛盾局面。

目前我国农村居民的边际消费倾向达到 0.8 以上，说明随着城乡交流的扩大，消费的示范效应日益增强，农民向往高质量的生活，对消费品具有强烈的购买欲望。但较低的收入水平造成了一些农民“想买没钱”的现状。“六五”时期以来，县及县以下消费品零售额占社会消费品零售总额的比例一直呈持续下降态势，“六五”时期为 64%，到“九五”时期下降为 47.8%，2005 年下降到 32.9%。也就是说，占总人口 70% 左右的农村居民只购买了不到 1/3 的消费品。到 2007 年，全国居民消费水平为 7 081 元，其中，城镇居民消费水平为 11 855 元，而农村居民消费水平为 3 265 元。另一方面，由于农村人口消费水平较低，消费需求不足，对国民经

济增长的拉动乏力，潜在的农村大市场得不到开发利用，我国出现总需求不足，总供给有余的不平衡。消费对生产有反作用，作为生产过程结果的产品，只有得到消费才成为现实的产品，生产才得以完成。农民消费需求不足，使得多数产品滞销，企业生产能力过剩，城镇下岗职工增多，又影响到城镇对农村劳动力的吸纳能力，减少了农民从非农产业获取收入的机会。

近期研究表明，目前我国农村居民对工业品需求的纯收入弹性为1.3，即农民人均纯收入每增长1%，对工业品的消费支出增长1.3%，这意味着我国农村居民对工业品的消费相对其纯收入正处在加速增长期。增加农民收入有助于提高购买力，打开农村消费市场，扩大内需，促进生产，实现供需的相对平衡，实现经济良性循环和健康发展。

（三）农民增收缓慢不利于农村经济的协调发展和农村面貌的改变

农民收入状况不但影响农民对农业的投入，也直接影响农民对农村非农产业的投资能力和农村非农产业的发展。当农民的收入不断增加时，农民向第二、第三产业扩张以求获取更高收入的冲动和欲望会日益增强，这将带动农村经济的全面发展。目前，我国农村许多农民特别是男壮丁出于种地不赚钱的考虑而弃农经商或外出打工，家里的老幼妇孺支撑着农业经营，根本谈不上精耕细作，虽然第二、第三产业会因此有所发展，但这是以农业的削弱为代价，只会造成农村各产业的畸形发展，对农村经济的协调、全面、健康发展产生不利的影响。

目前我国农村落后，基础设施不完善，农村的教育、卫生、社会保障水平与城市相比有很大差距。虽然国家逐年加大财政支农资金的投入力度，但由于我国农民人口众多，农村面积宽广，完全依靠国家的投入和补助是不够的，最根本的是想方设法促进农民增收。农民收入增加了，才有能力顾及农村面貌的改变。农民收入增